**N° 6894**

**PROPOSITION DE REVISION**

**de l’article 32, paragraphe 3 de la Constitution**

**Résumé**

La présente proposition de révision de la Constitution prend son origine dans les difficultés apparues dans la délimitation précise du domaine du pouvoir réglementaire d’attribution du Grand-Duc.

Elle intervient dans un domaine clé de la structure institutionnelle de l’Etat puisqu’elle concerne directement la répartition générale des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif.

Dans les domaines que la Constitution réserve expressément à la loi, le pouvoir du Grand-Duc de prendre des mesures d’exécution se trouve limité. La loi doit formellement et spécifiquement prévoir que certaines de ses dispositions seront précisées dans un règlement grand-ducal, tout en spécifiant les fins, les conditions et les modalités pour ce faire.

Dans le domaine réservé à la loi, le pouvoir exécutif ne peut prendre des règlements d’exécution que dans le cadre préalablement fixé par le législateur.

Le texte actuel de la Constitution a été introduit par une révision du 19 novembre 2004. Ce texte garantit que « … le pouvoir législatif restera donc toujours maître de doser l’étendue du pouvoir réglementaire. C’est lui qui déterminera en fin de compte les portions respectives des compétences retenues et des attributions concédées ». (Avis complémentaire du Conseil d’Etat, doc. parl. 4754).

Il était généralement admis qu’il appartenait à la loi de fixer les grands principes, le détail pouvant être réglé par le pouvoir exécutif.

Cette position doctrinale était confortée par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Dans un arrêt 38/07 du 2 mars 2007 (Mém. A-36 du 15.3.2007, p. 742), la Cour statuait que « l’effet des réserves de la loi énoncées par la Constitution consiste en ce que nul, sauf le pouvoir législatif, ne peut valablement disposer des matières érigées en réserve ; qu’il est toutefois satisfait à la réserve constitutionnelle si la loi se borne à tracer les grands principes tout en abandonnant au pouvoir réglementaire la mise en œuvre du détail ».

Dans des arrêts plus récents, la Cour constitutionnelle a cependant adopté une interprétation plus restrictive du pouvoir réglementaire d’attribution tel qu’il découle de l’article 32 (3) de la Constitution. Ainsi, dans deux arrêts du 29 novembre 2013 (108/13 – Mém. A n° 217 du 13.12.2013, p. 3886), puis du 28 novembre 2014, la Haute Juridiction a retenu que « dans les matières réservées par la loi fondamentale à la loi, l’essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités suivant lesquelles des éléments moins essentiels peuvent être réglés par des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc ».

Dans le rapport d’activités 2013/2014 du Conseil d’Etat, son président a estimé que « la révision constitutionnelle de 2004 conçue dans une perspective de pouvoir appliquer des matières réservées à la loi avec moins de rigidité formelle n’a malheureusement pas eu le résultat escompté ». Il s’est demandé si, « dans l’intérêt du travail législatif, l’opportunité n’est pas donnée pour procéder dans les meilleurs délais et même avant la révision générale de la Constitution à une révision de l’article 32, alinéa 3 de la Constitution ».

Ce point de vue est partagé par le Gouvernement. Le 12 juin 2015, le Premier ministre a saisi la Chambre des Députés d’une lettre dans laquelle il suggère d’effectuer une révision ponctuelle de la Constitution et de modifier l’article 32, paragraphe 3, de la Constitution par anticipation à la proposition de révision portant sur une nouvelle Constitution.

La motivation de cette démarche gouvernementale réside dans les « problèmes d’application tenant à l’obligation du législateur de déterminer à la fois les fins, les conditions et les modalités d’exercice du pouvoir réglementaire d’application ».

Dans un passé plus récent, le contrôle rigoureux des exigences constitutionnelles effectué par le Conseil d’Etat en fonction de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle aurait conduit à un blocage dans la réalisation de certaines réformes « faute pour les textes de loi de pouvoir spécifier à suffisance et avec le détail nécessaire les conditions et modalités de mise en œuvre du pouvoir réglementaire d’attribution ».

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle partage pour l’essentiel l’analyse du Conseil d’Etat et du Gouvernement au sujet de l’interprétation et de l’application des dispositions de l’article 32, paragraphe 3, de la Constitution à la suite de sa reformulation en 2004.

La jurisprudence la plus récente de la Cour constitutionnelle ne correspond pas à la volonté du pouvoir constituant telle que formulée lors de la révision constitutionnelle du 19 novembre 2004.

Pour cette raison, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle s’est résolue à ne pas reprendre entièrement la formulation actuelle relative au pouvoir réglementaire d’attribution du Grand-Duc dans sa proposition de révision globale de la Constitution.

Dans la proposition de révision portant instauration d’une nouvelle Constitution (doc. parl. n° 6030), la commission a intégré la disposition suivante (article 47, paragraphe 2) : « Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, il ne peut prendre des règlements et arrêtés qu’aux fins et dans les conditions déterminées par la loi. »

Cette nouvelle formulation avait été proposée par le Conseil d’Etat dans son avis sur la proposition de révision de la Constitution. Le Gouvernement s’est rallié à cette proposition.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle estime que la nécessité de garantir un travail législatif de qualité, exempt de toute insécurité juridique, justifie d’avoir recours à une révision ponctuelle de la Constitution à l’endroit de l’article 32, paragraphe 3, en attendant l’instauration d’une nouvelle Constitution visée par la proposition de révision n° 6030.

A la suite d’un réexamen de la question lors des travaux en commission, elle propose cependant de s’écarter légèrement de la formule proposée dans le cadre de la révision globale de notre Loi fondamentale.

Afin de ne pas élargir excessivement le débat, elle préfère se limiter à ce stade de la révision constitutionnelle à l’article 32, paragraphe 3, sans empiéter sur d’autres dispositions constitutionnelles ayant également trait au domaine réservé à la loi par la Constitution.